

  
**UniCEUB**  
ISSN 2236-1677

# REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**A formulação da agenda político-criminal com base no modelo de ciência conjunta do direito penal**

**The formulation of criminal policy agenda from the model of conjoint sciences of criminal law**

Mário Lúcio Garcez Calil

José Eduardo Lourenço dos Santos

VOLUME 8 • Nº 1 • ABR • 2018

POLÍTICAS PÚBLICAS E BOAS PRÁTICAS PARA O SISTEMA PENAL

# Sumário

<b>I. DOSSIÊ ESPECIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS E BOAS PRÁTICAS PARA O SISTEMA PENAL .....</b>	<b>19</b>
<b>PENAL ABOLITIONISM AND REFORMISM REVISITED .....</b>	<b>21</b>
Roger Matthews	
<b>A FORMULAÇÃO DA AGENDA POLÍTICO-CRIMINAL COM BASE NO MODELO DE CIÊNCIA CONJUNTA DO DIREITO PENAL .....</b>	<b>37</b>
Mário Lúcio Garcez Calil e José Eduardo Lourenço dos Santos	
<b>TRIAL WITHOUT UNDUE DELAY: A PROMISE UNFULFILLED IN INTERNATIONAL CRIMINAL COURTS.....</b>	<b>55</b>
Cynthia Cline	
<b>CONSTITUIÇÃO, STF E A POLÍTICA PENITENCIÁRIA NO BRASIL: UMA ABORDAGEM AGNÓSTICA DA EXECUÇÃO DAS PENAS .....</b>	<b>90</b>
Bruno Amaral Machado e Rafael Seixas Santos	
<b>PREVENÇÃO ESPECIAL NEGATIVA DA PENA: O TERRENO FÉRTIL PARA A IMPLEMENTAÇÃO E DIFUSÃO DA LÓGICA ATUARIAL NO SUBSISTEMA JURÍDICO-PENAL.....</b>	<b>114</b>
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Flávia Nunes de Carvalho Cavichioli Carmona	
<b>A RELAÇÃO ENTRE CRIMINOGENESE E PRÁTICAS PENAIS E O DEBATE SOBRE A TEORIA DA AÇÃO ENTRE SUBJETIVISTAS E OBJETIVISTAS .....</b>	<b>128</b>
André Leonardo Copetti Santos e Douglas Cesar Lucas	
<b>A PRIVATIZAÇÃO DE PRESÍDIOS E A IDEIA NEOLIBERAL DE CRIAÇÃO DE UM ESTADO MÍNIMO ...</b>	<b>163</b>
Gina Marcilio Vidal Pompeu e Carlos Lélío Lauria Ferreira	
<b>LA NECESIDAD DE INVESTIGAR LA PRISIÓN (DESDE AFUERA Y DESDE ADENTRO) PARA TRANSFORMARLA. SOBRE UNAS MODESTAS EXPERIENCIAS EN EL ÁMBITO DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES.....</b>	<b>179</b>
Gabriel Ignacio Anitua	
<b>AMBIENTE URBANO E SEGURANÇA PÚBLICA: CONTRIBUIÇÕES DAS CIÊNCIAS SOCIAIS PARA O ESTUDO E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS CRIMINAIS.....</b>	<b>195</b>
Sergio Francisco Carlos Sobrinho, Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira e Airton Guilherme Guilherme Berger Filho	
<b>ECOCÍDIO: PROPOSTA DE UMA POLÍTICA CRIMINALIZADORA DE DELITOS AMBIENTAIS INTERNACIONAIS OU TIPO PENAL PROPRIAMENTE DITO? .....</b>	<b>210</b>
Djalma Alvarez Brochado Neto e Tarin Cristino Frota Mont' Alverne	

<b>A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA ALTERNATIVA AO ENCARCERAMENTO EM MASSA .....</b>	<b>228</b>
Selma Pereira de Santana e Carlos Alberto Miranda Santos	
<b>A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA CULTURA DE PAZ: UMA NOVA PERSPECTIVA PARA A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO BRASIL .....</b>	<b>244</b>
Charlise Paula Colet Gimenez e Fabiana Marion Spengler	
<b>THE INTERNATIONALIZATION OF CRIMINAL LAW: TRANSNATIONAL CRIMINAL LAW, BASIS FOR A REGIONAL LEGAL THEORY OF CRIMINAL LAW.....</b>	<b>261</b>
Nicolás Santiago Cordini	
<b>CRIMES NA INTERNET E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM MATÉRIA PENAL ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS.....</b>	<b>277</b>
Guilherme Berti de Campos Guidi e Francisco Rezek	
<b>O PAPEL DA INTELIGÊNCIA FINANCEIRA NA PERSECUÇÃO DOS CRIMES DE LAVAGEM DE DINHEIRO E ILÍCITOS RELACIONADOS.....</b>	<b>290</b>
Antonio Henrique Graciano Suxberger e Rochelle Pastana Ribeiro Pasiani	
<b>POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA DILACERADA: O EXEMPLO DA LEI 13491/2017 E SUAS CONSEQUÊNCIAS PENAIS E PROCESSUAIS PENAIS.....</b>	<b>320</b>
Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro	
<b>ATENDIMENTO INTEGRAL À VÍTIMA: A SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL .....</b>	<b>337</b>
Waléria Demoner Rossoni e Henrique Geaquinto Herkenhoff	
<b>DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS RELAÇÕES ESPECIAIS DE SUJEIÇÃO.....</b>	<b>361</b>
Pedro Adamy	
<b>O NEAH E A ATENÇÃO AO AUTOR DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER EM BELÉM.....</b>	<b>378</b>
Luanna Tomaz Souza, Anna Beatriz Alves Lopes e Andrey Ferreira Silva	
<b>BOTÃO DO PÂNICO E LEI MARIA DA PENHA.....</b>	<b>397</b>
Ludmila Aparecida Tavares e Carmen Hein de Campos	
<b>O QUE PENSAM AS JUÍZAS E OS JUÍZES SOBRE A APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA: UM PRINCÍPIO DE DIÁLOGO COM A MAGISTRATURA DE SETE CAPITAIS BRASILEIRAS.....</b>	<b>422</b>
Marília Montenegro Pessoa de Mello, Fernanda Cruz da Fonseca Rosenblatt e Carolina Salazar l'Armée Queiroga de Medeiros	
<b>UMA SALA COR-DE-ROSA: A POLÍTICA PÚBLICA DE GÊNERO PREVISTA NA LEI 11.340/2006 NA CIDADE DE PIRAQUARA – PARANÁ.....</b>	<b>450</b>
Priscilla Placha Sá e Jonathan Serpa Sá	

<b>A PRÁTICA DA MISTANÁSIA NAS PRISÕES FEMININAS BRASILEIRAS ANTE À OMISSÃO DO DIREITO À SAÚDE E A NEGAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA.....</b>	<b>473</b>
Elias Jacob de Menezes Neto e Tiago José de Souza Lima Bezerra	
<b>REPRESENTAÇÕES SOCIAIS NO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL: PROTEÇÃO NORMATIVA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O APENADO LGBT .....</b>	<b>495</b>
Mariana Dionísio de Andrade, Marina Andrade Cartaxo e Daniel Camurça Correia	
<b>CALONS: REDEFININDO AS FRONTEIRAS DOS DIREITOS HUMANOS E DO SISTEMA DE JUSTIÇA PENAL .....</b>	<b>515</b>
Phillipe Cupertino Salloum e Silva e Marcos José de Oliveira Lima Filho	
<b>AS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA NO BRASIL: UMA JANELA PARA A MELHORA DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL.....</b>	<b>531</b>
Carolina Costa Ferreira e Gabriel Antinolfi Divan	
<b>A ATUAÇÃO DO AGENTE PENITENCIÁRIO COMO BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA: PARA ALÉM DA DISCRICIONARIEDADE.....</b>	<b>551</b>
Thaís Pereira Martins e Camila Caldeira Nunes Dias	
<b>QUANDO A LUTA ANTIMANICOMIAL MIRA NO MANICÔMIO JUDICIÁRIO E PRODUZ DESENCARCERAMENTO: UMA ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PROVOCADOS PELA DEFENSORIA PÚBLICA NO CAMPO DA POLÍTICA PÚBLICA PENITENCIÁRIA E DE SAÚDE MENTAL ...</b>	<b>574</b>
Patricia Carlos Magno e Luciana Boiteux	
<b>PENAS ALTERNATIVAS PARA PEQUENOS TRAFICANTES: OS ARGUMENTOS DO TJSP NA ENGRENAGEM DO SUPERENCARCERAMENTO .....</b>	<b>605</b>
Maíra Rocha Machado, Matheus de Barros, Olívia Landi Corrales Guaranha e Julia Adib Passos	
<b>II. OUTROS TEMAS .....</b>	<b>630</b>
<b>AÇÃO POPULAR POR OMISSÃO LESIVA AO MÍNIMO EXISTENCIAL (MORALIDADE) E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: NOVOS HORIZONTES DESVELADOS PELA JURISPRUDÊNCIA DO STJ E DO STF NO PARADIGMA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS .....</b>	<b>632</b>
Luciano Picoli Gagno e Camilo José d'Ávila Couto	
<b>AS PRÁTICAS DE JURIDICIDADE ALTERNATIVA NA AMÉRICA LATINA: ENTRE O REFORMISMO E O IMPULSO DESESTRUTURADOR A PARTIR DE STANLEY COHEN .....</b>	<b>649</b>
Jackson da Silva Leal	
<b>DISTINÇÃO INCONSISTENTE E SUPERAÇÃO DE PRECEDENTES NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....</b>	<b>668</b>
Patrícia Perrone Campos Mello e Paula de Andrade Baqueiro	

<b>DEMOCRATIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO PELA DA LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E ECONOMICIDADE .....</b>	<b>690</b>
Rafael Antonio Baldo	
<b>A TRANSPARÊNCIA DA POLÍTICA MONETÁRIA E A SUA LIMITAÇÃO AOS OBJETIVOS CONSTITUCIONAIS.....</b>	<b>707</b>
Marcelo Quevedo Do Amaral	
<b>GESTÃO DOS ESPAÇOS MARINHOS NO CONTEXTO DAS ENERGIAS MARINHAS RENOVÁVEIS .....</b>	<b>726</b>
Tarin Frota Mont`Alverne e Maira Melo Cavalcante	
<b>A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO ANTE OS RISCOS ADVINDOS DAS NOVAS TECNOLOGIAS BÉLICAS .....</b>	<b>746</b>
Alice Rocha da Silva e Mario Abrahão Antônio	
<b>A ESCOLHA DO ESTADO BRASILEIRO PELO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE: O DEVER DE FINANCIAR MEDICAMENTOS DE ALTO CUSTO.....</b>	<b>767</b>
Andre Studart Leitão, Thiago Patrício de Sousa e Alexandre Antonio Bruno da Silva	
<b>POR QUE A ÁREA DO DIREITO NÃO TEM CULTURA DE PESQUISA DE CAMPO NO BRASIL? .....</b>	<b>782</b>
Fayga Silveira Bedê e Robson Sabino de Sousa	

# A formulação da agenda político-criminal com base no modelo de ciência conjunta do direito penal\*

## The formulation of criminal policy agenda from the model of conjoint sciences of criminal law

Mário Lúcio Garcez Calil\*\*

José Eduardo Lourenço dos Santos\*\*\*

### RESUMO

O presente trabalho está vinculado à linha de pesquisa “Construção do Saber Jurídico”, do Programa de Pós-Graduação em Direito do UNIVEM, resultado de discussões travadas no âmbito do Grupo de Pesquisa “Novos direitos, controle social e aspectos criminológicos”. O Estado Democrático de Direito é um Estado interventivo, voltado a resolver problemas sociais. Essas questões têm sido objeto de planos de ação voltados à concretização dos objetivos estatais, aos quais tem-se dado o nome de “políticas públicas”. Um dos mais graves problemas é a crescente criminalidade e os fatores que dela derivam. Faz-se necessária uma política pública voltada às questões penais que seja capaz de refletir as demandas relacionadas à criminalidade. O objetivo do presente do trabalho é, por intermédio de pesquisa bibliográfica e documental, estudar construção da política criminal com base no modelo da “ciência conjunta do direito penal”. O trabalho é justificável pela necessidade de se aprimorar dogmática penal, adaptá-la às modificações sociais, de modo efetivá-la na prevenção e no combate à criminalidade sem descuidar-se da vinculação aos direitos humanos. Conclui-se pela necessidade de utilização de um modelo integrado entre as ciências criminais, de modo a aprimorá-las conjuntamente e constantemente.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Política Criminal. Ciência Conjunta do Direito Penal.

### ABSTRACT

This paper is linked to the research line “Construção do Saber Jurídico”, of the Postgraduate Law Program of UNIVEM, as a result of discussions within the Research Group “Novos direitos, controle social e aspectos criminológicos”. The Democratic State of Law is an interventionist state, aimed at solving social problems. These issues have been the subject of action plans aimed at achieving the state objectives, which have been called “public policies”. One of the most serious problems is the increasing crime and the factors that derives from it. There is a need for a public policy on

\* Recebido em 24/02/2018  
Aprovado em 14/04/2018

\*\* Doutor em Direito pela Faculdade Bau-ruense de Direito (CEUB-ITE). Estudos em nível de pós-doutorado em andamento pela Fundação Educacional Eurípedes Soares da Rocha de Marília-SP. Professor Colaborador do Mestrado em Direito do UNIVEM. Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Coordenador do Projeto de Pesquisa “Violência, direitos humanos e políticas públicas: entre o eficientismo punitivo e a realização da cidadania plena”, vinculado ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Paranaíba. Vice-líder do Grupo de Pesquisa “A intervenção do poder público na vida da pessoa”, vinculado ao Programa de Mestrado em Direito do UNIVEM. E-mail: mario.calil@yahoo.com.br

\*\*\* Pós-Doutorado na Universidade de Coimbra (área de Democracia e Direitos Humanos). Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Graduado e Mestre em Direito pela Fundação de Ensino Eurípedes Soares da Rocha. Professor do Programa de Mestrado em Direito e da Faculdade de Direito do UNIVEM. Delegado de Polícia no Estado de São Paulo. Líder do Grupo de Pesquisa “Novos direitos, controle social e aspectos criminológicos”, vinculado ao Programa de Mestrado em Direito do UNIVEM. E-mail: jels@univem.edu.br

criminal matters that is capable of reflecting demands on crime. The objective of this paper is, through bibliographical and documentary research, study the construction of the criminal policy based on the “joint science of criminal law” model. The work is justified by the need to improve criminal science, to adapt it to the social changes, so as well as to make it effective in preventing and combating crime, without neglecting its attachment to human rights. It concludes by the need to use an integrated model among the criminal sciences, in order to improve them together and constantly.

**Keywords:** Public Policies. Criminal Policy. Joint Science of Criminal Law.

## 1. INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito é, por sua natureza, um Estado interventivo: volta-se a resolver problemas sociais que assolam a população, especialmente aqueles relacionados à distribuição desigual de recursos econômicos, dentre vários outros, que problemas podem assumir as mais variadas facetas.

Essas questões, tendo em vista, especialmente, a sua complexidade, têm sido objeto de planos de ação voltados à concretização dos objetivos estatais, com base em demandas captadas diretamente do tecido social. A esses planos de ação têm-se dado o nome de “políticas públicas”.

Um dos mais graves dentre esses problemas, atualmente, é a sempre crescente criminalidade e os diversos fatores que derivam do quadro social por ela provocado. O combate, a prevenção, a proporcionalidade das penas e a falência do sistema penitenciário são apenas algumas das questões identificáveis nesse contexto.

Diante disso, faz-se necessária uma política pública especificamente voltada às questões penais, ou seja, uma política criminal, que seja capaz de refletir as verdadeiras demandas relacionadas à criminalidade, inclusive, a partir de estudos que a aproximem o máximo possível da realidade social.

O objetivo do presente do trabalho é, por intermédio de pesquisa bibliográfica e documental, estudar a construção de uma política criminal, no contexto do Estado de Direito, com base no modelo metodológico denominado “ciência conjunta do direito penal”, que direciona a política criminal que, por sua vez, guiará a dogmática penal.

O trabalho se divide em três partes. Inicialmente, serão tratados os conceitos iniciais acerca das políticas públicas e da política criminal. A seguir, serão trabalhadas as relações entre políticas públicas, política criminal e intervenção estatal. Ao final, será estudada a formulação da política criminal com base no “modelo integrado das ciências criminais”.

O presente trabalho é justificável em decorrência da necessidade de aprimoramento da dogmática penal, que deve se adaptar às constantes modificações na realidade social, de modo a se tornar efetiva no que tange à prevenção e ao combate à criminalidade sem, contudo, descuidar-se da vinculação aos direitos humanos.

Conclui-se pela necessidade de utilização de um modelo integrado entre as ciências criminais, de modo a aprimorá-las conjunta e constantemente, e, assim, contribuir para a construção e para a reconstrução da agenda da política criminal, especialmente, no contexto de um direito penal mínimo.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICA CRIMINAL: CONCEITOS INICIAIS

Ainda não se alcançou uma definição única acerca do que seriam as chamadas “políticas públicas”. É necessário, porém, estudar ao menos as bases conceituais do instituto, de modo que seja possível estabelecer as relações entre as políticas públicas e a política criminal.

A definição mais simples para o termo “política pública” é: “[...] as coisas que o governo escolhe ou não fazer”.<sup>1</sup> Trata-se, na verdade, de um conceito intuitivo. Equipara-se ao conceito de pornografia *hard-core* elaborado pela Suprema Corte americana, no caso *Jacobellis v. Ohio* (1964): não se sabe, de pronto, o que é, “[...] *but I know it when I see it*”.<sup>2</sup>

Apesar de não haver uma definição precisa e universal do que seria uma “política pública”, há um consenso de que o conceito inclui o processo de fazer escolhas e a avaliação dos resultados das ações e decisões. O que faz com que uma “política” seja “pública” é que as escolhas e as ações são apoiadas pelos Poderes estatais.<sup>3</sup>

A ausência de uma definição geral para as “políticas públicas” significa que as várias disciplinas com orientação “política” podem adotar suas próprias definições acerca do tema. Isso pode criar a (falsa) percepção de que as várias disciplinas estudam temas completamente diferentes.<sup>4</sup>

Há, contudo, a possibilidade de uma definição mais objetiva a respeito de o que seria, de fato, uma política pública, para além da mera “intuição”. Na realidade, interessa ao presente contexto a existência de uma conceituação mais próxima da “construção” de uma política pública do que sua perspectiva teórica.

Assim, de uma perspectiva operacional, uma política pública é um sistema de decisões públicas visando a ações ou a omissões, preventivas ou corretivas, voltadas a manter ou modificar a realidade de um ou de vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias e da alocação dos recursos necessários a atingir tais objetivos.<sup>5</sup>

Os vocábulos ingleses *politics* e *policy* (traduções da palavra latina *política*) referem-se a conceitos distintos que, porém, são complementares. Essa confusão (generalizada em todos os idiomas latinos) produziu uma “sobreposição” que perturba todos os campos de intervenção.<sup>6</sup>

Não é surpreendente, diante dessa complementaridade, que fatores políticos possam influenciar, diretamente, as escolhas públicas acerca das políticas estatais, especialmente no Brasil, onde as instituições “democráticas” ainda se movimentam de acordo com interesses partidários ou individualistas.

Desse modo, evidencia-se a íntima relação entre políticas públicas e instituições governamentais. Uma “política” não se torna “pública” a não ser que seja adotada, implementada e concretizada por alguma instituição governamental, que conferem às políticas públicas suas características distintas.<sup>7</sup>

Essa “publicização” legitima as políticas e faz com que se tornem “[...] obrigações legais que cobram lealdade dos cidadãos.” As políticas de outros grupos e associações na sociedade passam a ter importância e até mesmo obrigatoriedade a partir do momento em que se tornam políticas governamentais.<sup>8</sup>

Desse modo, essas políticas públicas são *coercitivas* de forma legítima, são exercidas em regime de monopólio, possibilitam sanções no que se refere ao seu descumprimento e “estimulam” os indivíduos e os grupos “[...] a se empenharem para que as políticas traduzam suas preferências”.<sup>9</sup>

1 SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Policy Design. In: RABIN, Jack (Org.). *Encyclopedia of public administration and public policy*. Nova York: Oxford University Press, 2005. p. 188.

2 SMITH, Kevin; LARIMER, Christopher. *The public policy theory primer*. Boulder: Westview Press, 2009. p. 3.

3 SMITH, Kevin; LARIMER, Christopher. *The public policy theory primer*. Boulder: Westview Press, 2009. p. 4.

4 SMITH, Kevin; LARIMER, Christopher. *The public policy theory primer*. Boulder: Westview Press, 2009. p. 5.

5 SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. p. 29.

6 MULLER, Pierre. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000. p. 17.

7 DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco (Orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB, 2009. p. 101.

8 DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco (Orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB, 2009. p. 101.

9 DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco (Orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB, 2009. p. 101.

Nesse sentido, políticas públicas são programas de ação governamental, resultantes do “alargamento da competência normativa”, não somente em relação à instância central, mas, também, ao plano inferior. A lei passa a ser substituída pela política pública, permanecendo a separação entre as funções de declarar, executar e controlar.<sup>10</sup>

As políticas públicas são um campo de estudo jurídico, que faz parte de uma abertura do direito para a interdisciplinariedade, em cujo contexto institutos e categorias tradicionalmente jurídicas despem-se do seu sentido legitimador original, encontrando força e sentido renovados, restabelecendo contato com outras áreas do conhecimento.<sup>11</sup>

O Direito encontrava-se separado dessas áreas desde o início do positivismo no século XIX. Percebe-se, com essa evolução, que a fruição dos direitos humanos é complexa, e demanda um crescente de medidas concretas do Estado, o que acaba por criar modos agregadores da institucionalização das relações sociais.<sup>12</sup>

As políticas públicas se voltam a coordenar os meios que se encontram à disposição do Estado e da iniciativa privada, para realizar objetivos “socialmente relevantes e politicamente determinados”.<sup>13</sup>

Necessário indagar, porém, se a política criminal nasce e se concretiza da mesma forma ou mesmo se sofre influxos político-governamentais similares àqueles que caracterizam qualquer política pública ou se o seu processo de criação e concretização difere em algum aspecto.

Em seus níveis mais altos de elaboração, a política criminal é o gênero ao qual pertence a espécie “política penal”. Ocorre que a linha de distinção entre política criminal, política geral e outras espécies (política social, econômica, ocupacional, urbanística etc.) não é clara.<sup>14</sup>

Para distinguir entre essas diversas “modalidades” de políticas públicas, faz-se necessário recorrer, em especial, à sua finalidade subjetiva: qual é a intenção dos atores que a colocam em prática. Diante disso, o conceito de política criminal passa a ser claramente ideológico.<sup>15</sup>

A ambiguidade ideológica do conceito de política criminal destaca-se quando relacionada à política social. Produz-se uma espécie de compensação daquilo que se tem subtraído a muitos dos portadores de direitos no cálculo da segurança. Após negar benesses sociais a vários sujeitos, a política criminal os reencontra como *objetos* de política social.<sup>16</sup>

As políticas sociais são voltadas a proteger as pessoas e a propiciar aos sujeitos que se encontram socialmente em desvantagem o efetivo usufruto de seus direitos civis, econômicos e sociais. Relaciona-se à política criminal por ser um modelo de “prevenção social da criminalidade”.<sup>17</sup>

Isso porque o Estado intervém socialmente para proteger sujeitos vulneráveis. O conceito de política social corresponde a uma concepção integral da proteção e da segurança dos direitos e tem a mesma extensão normativa que o campo dos direitos econômicos, sociais e culturais em sua integralidade.<sup>18</sup>

10 COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista dos Tribunais*, ano 86, n. 737, p. 39-48, mar. 1997. p. 18-19.

11 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 02.

12 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 04.

13 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241.

14 BARATTA, Alessandro. Política criminal: entre la política de seguridad e la política social. In: ELBERT, Carlos Alberto (Org.). *Criminología y sistema penal: compilación in memoriam*. Buenos Aires: Editorial B de F, 2004. p. 153.

15 BARATTA, Alessandro. Política criminal: entre la política de seguridad e la política social. In: ELBERT, Carlos Alberto (Org.). *Criminología y sistema penal: compilación in memoriam*. Buenos Aires: Editorial B de F, 2004. p. 154.

16 BARATTA, Alessandro. Política criminal: entre la política de seguridad e la política social. In: ELBERT, Carlos Alberto (Org.). *Criminología y sistema penal: compilación in memoriam*. Buenos Aires: Editorial B de F, 2004. p. 154.

17 BARATTA, Alessandro. Política criminal: entre la política de seguridad e la política social. In: ELBERT, Carlos Alberto (Org.). *Criminología y sistema penal: compilación in memoriam*. Buenos Aires: Editorial B de F, 2004. p. 154.

18 BARATTA, Alessandro. Política criminal: entre la política de seguridad e la política social. In: ELBERT, Carlos Alberto (Org.).

Assim, observa-se que a diferença entre as várias “modalidades” de políticas públicas é meramente ideológica, tendo em vista que todas elas, de qualquer maneira, integram o planejamento estatal como um todo, de maneira extremamente próxima e complementar, uma em relação à outra.

Ocorre que, sem uma clara Política de Estado, é impossível definir ou efetivar uma política criminal. Se o Estado não cuida de definir seu objeto primordial e a forma de alocação de seus principais recursos para a realização de tal objetivo, “[...] não se pode definir uma coerente e integrada política para a área criminal”.<sup>19</sup>

No mesmo sentido, o próprio Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária determina, especificamente, que: “A política criminal e penitenciária precisa ser reconhecida como política pública e se adequar aos mais modernos instrumentos de governança em política pública”.<sup>20</sup>

Demonstra-se, assim, que a política criminal é uma espécie do gênero Política, que tem natureza científica, de modo que a política criminal também o tem.<sup>21-22</sup> Nesse sentido, as políticas de segurança, justiça e penitenciárias são políticas públicas que, porém, não têm contido o crescimento dos crimes, das violações dos direitos humanos ou da violência.<sup>23</sup> A natureza multicausal da violência faz com que seja necessária a atuação na esfera penal, por meio de políticas públicas.<sup>24</sup> Faz-se necessário, porém, buscar uma definição mais específica para o que seria a política criminal dentro do contexto das políticas públicas.

É possível, nesse contexto, definir a política criminal como um programa do Estado para controlar a criminalidade. Seu núcleo é representado pelo Código Penal. O instrumental básico do código penal é constituído pelas medidas punitivas e, em menor extensão, pelas medidas de segurança voltadas aos inimputáveis.<sup>25</sup>

No incessante processo de mudança social, ressaltam novas e antigas propostas do direito penal, revelações empíricas propiciadas pelo desempenho das instituições que integram o sistema penal, avanços e descobertas da criminologia, princípios e recomendações de reforma ou transformação da legislação dos órgãos penais.<sup>26</sup>

Por isso, o campo atual da política criminal é amplo. Não se pode, nesse sentido, reduzi-la ao papel de “conselheira da sanção penal”, limitada, portanto, à indicação, ao legislador, de onde e quando criminalizar condutas. Se assim for considerada, nada mais será do que a “prima pobre” da política social.<sup>27</sup>

Trata-se, porém, de uma definição extremamente simplista, tendo em vista que se preocupa, de maneira quase exclusiva, com as relações com o poder punitivo do Estado. Necessário, diante disso, fornecer um conceito mais elaborado do que seria uma política criminal.

Inicialmente, a expressão “Política Criminal” designava o conjunto de penas, vinculadas, diretamente, ao Direito Penal. Feuerbach, por sua vez, a conceituava como “[...] o conjunto de procedimentos repressivos

*Criminología y sistema penal: compilación in memoriam.* Buenos Aires: Editorial B de F, 2004. p. 154.

19 MORAES, Maurício Zaoide de. Política criminal, Constituição e processo penal: Razões da Caminhada Brasileira para a Institucionalização do Caos. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 101, p. 403-430, jan./dez. 2006. p. 411.

20 BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária*. Brasília: Ministério da Justiça, 2015. p. 6.

21 MORAES, Maurício Zaoide de. Política criminal, Constituição e processo penal: Razões da Caminhada Brasileira para a Institucionalização do Caos. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 101, p. 403-430, jan./dez. 2006. p. 411.

22 Para Fernando Galvão, a política criminal, apesar de não ser uma ciência “exata”, é ciência por “aproximação”, pois “[...] orienta as investigações sobre as estratégias de combate à criminalidade na direção da fórmula mais eficaz para o estabelecimento de uma sociedade ideal. De qualquer modo, ciência”. GALVÃO, Fernando. *Política criminal*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. p. 29.

23 ADORNO, Sérgio. *A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea*. 1996. Tese (Doutorado) - Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996. p. 64.

24 FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 3, n. 5, p. 100-114, ago./set. 2009. p. 105-106.

25 SANTOS, Juarez Cirino dos. Política criminal: realidade e ilusões do discurso penal. *Discursos Sediciosos*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 53-57, 2002. p. 54.

26 COSTA, José Francisco de Faria. *Noções fundamentais de direito penal*. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2015. p. 69.

27 BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 8. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 34.

por meio dos quais o Estado reage contra o crime [...]”, limitando-a a uma forma de reflexão sobre o direito penal.<sup>28</sup>

Modernamente, Meireille Delmas-Marty define-a como “[...] o conjunto de procedimentos através dos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal”, pois deve ser conceituada sob perspectiva ampla, que estude o fenômeno criminal sob os mais diversos ângulos.<sup>29</sup>

Essa definição leva em conta não apenas os procedimentos estatais repressivos, mas, especialmente aqueles baseados na lógica da reparação ou da mediação, de modo a possibilitar tanto uma resposta reacional quanto uma resposta preventiva “[...] do Estado para todo o corpo social”. Isso porque não há a possibilidade de uma resposta criminal isolada.<sup>30</sup>

Aqui, portanto, discute-se e critica-se a oportunidade e a conveniência das medidas e das soluções propostas ou existentes no direito criminal vigente. É na política criminal que, como resultado dessa confrontação, constroem-se e reconstróem-se as diversas correntes de opinião.

A política criminal corresponde à atividade voltada à pesquisa dos meios mais adequados ao tratamento da questão penal, valendo-se, especialmente, dos resultados proporcionados pela Criminologia, inclusive por intermédio da análise e da crítica ao sistema punitivo vigente.<sup>31</sup>

É no campo da política criminal, não no da dogmática, que o jurista discute e critica a oportunidade ou a conveniência das medidas ou soluções propostas ou existentes no direito vigente. Constitui, desse modo, o terreno no qual “[...] se defrontam as diversas correntes de opinião”.<sup>32</sup>

Ampliando-se o conceito de política criminal, este se aproxima da definição de “política pública”. No mesmo diapasão, é possível perceber que, até mesmo por fazerem parte do planejamento estatal em sua totalidade, a política criminal e as políticas públicas constituem forma de intervenção do Estado na sociedade.

### 3. POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICA CRIMINAL E INTERVENÇÃO ESTATAL

As políticas públicas em geral relacionam-se à intervenção do Estado na sociedade. Em alguns casos, tal intervenção é indispensável para seu desenvolvimento, enfaticamente nas chamadas sociedades de modernidade “tardia” ou “periférica”, nas quais as “promessas da modernidade” ainda não se cumpriram.

Temas específicos, como raça e gênero, por exemplo, ainda são problemas na maior parte das democracias modernas.<sup>33</sup> Nesses casos, o Estado busca intervir para modificar a sociedade especificamente no que se refere a esses problemas. Hodiernamente, essa intervenção ocorre com base em políticas públicas.

Especialmente no Brasil, o Estado é um “formador da própria sociedade”, diferindo dos países “centrais”, onde há um direcionamento de todas as demandas ao Poder Público. O atendimento às demandas ocorre independentemente de as formas de representação serem ou não institucionalizadas pelo Estado.<sup>34</sup>

A importância da representação de interesses é que as condições do processo político de formação de uma política pública não estão evidentes previamente, manifestando-se por meio de diferentes atores

28 DELMAS-MARTY, Mireille. *Os grandes sistemas da política criminal*. São Paulo: Manole, 2004. p. 22.

29 DELMAS-MARTY, Mireille. *Os grandes sistemas da política criminal*. São Paulo: Manole, 2004. p. 24.

30 DELMAS-MARTY, Mireille. *Os grandes sistemas da política criminal*. São Paulo: Manole, 2004. p. 24.

31 FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de direito penal*: parte geral. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 23.

32 FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de direito penal*: parte geral. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 23.

33 SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Policy Design. In: RABIN, Jack (Org.). *Encyclopedia of public administration and public policy*. Nova York: Oxford University Press, 2005. p. 170.

34 BARATTA, Alessandro. Política criminal: entre la política de seguridad e la política social. In: ELBERT, Carlos Alberto (Org.). *Criminología y sistema penal: compilación in memoriam*. Buenos Aires: Editorial B de F, 2004. p. 300.

sociais, que representam interesses diversos, sob condições que se localizam no processo político que a circunscreve.<sup>35</sup>

A intervenção estatal em forma de política constitui uma necessidade criada pela impossibilidade de que essas demandas sejam canalizadas por outros mecanismos. Há um momento em que a intervenção é requerida e um movimento que circunscreve essa intervenção.<sup>36</sup>

A intervenção estatal, também, ocorre por intermédio da política criminal. A mesma modernidade tardia que direciona as demandas sociais para o interior do Estado também determina a necessidade de uma política criminal que leve em consideração as especificidades do Estado brasileiro no que tange ao combate à criminalidade.

O direito penal, contudo, maximizou-se em medida similar aos direitos sociais e transindividuais. Assim, o cenário punitivo, no período entre as Guerras, assistiu à elaboração de modelos de interventivos autoritários, que produziram transformações no direito e no processo penal no século XX.<sup>37</sup>

Ocorre que, se o objetivo final da civilização é fornecer condições formais e materiais voltadas a possibilitar, aos membros da comunidade, o atingimento da plena realização pessoal, em contraponto, é fundamental “[...] diminuir quaisquer óbices ao devir idealizado, aos fatores que geram sofrimento”.<sup>38</sup>

A punição deve estar em sentido positivo, promover a coação aos “não desviantes” e fornecer meios para que o criminoso não delinqua novamente e seja integrado à comunidade. Consolida-se, assim, a prevenção especial positiva e “[...] as teorias de ressocialização, recuperação e regeneração do criminoso elaboradas pela criminologia positiva”.<sup>39</sup>

A construção da política criminal influencia ao direito penal de forma *negativa*, imunizando-o dos influxos político-partidários e do “populismo penal”<sup>40</sup> voltado à criminalização e ao recrudescimento, e *positiva*, (re)

35 BARATTA, Alessandro. Política criminal: entre la política de seguridad e la política social. In: ELBERT, Carlos Alberto (Org.). *Criminología y sistema penal: compilación in memoriam*. Buenos Aires: Editorial B de F, 2004. p. 302.

36 BARATTA, Alessandro. Política criminal: entre la política de seguridad e la política social. In: ELBERT, Carlos Alberto (Org.). *Criminología y sistema penal: compilación in memoriam*. Buenos Aires: Editorial B de F, 2004. p. 304.

37 CARVALHO, Salo de. *Antimanual de criminología*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 102.

38 CARVALHO, Salo de. *Antimanual de criminología*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 103.

39 CARVALHO, Salo de. *Antimanual de criminología*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 103.

40 “Pejorativa e/ou criticamente o saber técnico acadêmico - especialmente os minimalistas/garantistas, os adeptos da teoria sociológica do *labelling approach* e alguns setores da criminologia crítica - chama de *populista* o método (ou discurso ou técnica ou prática) hiperpunitivista que se vale do (ou que explora o) senso comum, o saber popular, as emoções e as demandas geradas pelo delito e pelo medo do delito, para conquistar o consenso ou apoio da população em torno da imposição de mais rigor penal (mais repressão e mais violência), como ‘solução’ para o problema da criminalidade [...]. Trata-se de um discurso político do inconsciente coletivo, que des-cansa sobre uma criminologia arcaica do homem criminoso, o ‘outro estranho’ (criminologia do outro) [...], e que explora a insegurança pública [...] como fundamento para a adoção de mais medidas punitivas (no Brasil, a segurança pública, que preocupava apenas 15% da população em 1989, chegou a 42% em 2010, segundo pesquisa do Ibope, citada na *Carta Capital* 720, de 24.10.12, p. 16; na América Latina a criminalidade, desde 2008, passou a ser a primeira preocupação [...], facilitadas pelas representações sociais do infrator, ou seja, não é somente a lei que estabelece o que é o crime, também as imagens que lhes são atribuídas socialmente [...]. Estamos diante de uma crítica (que se imagina) *racional* contra um discurso (ou método ou técnica) reconhecidamente *irracional, emotivo e desproporcional* [...]. É o saber técnico letrado (científico, talvez) que se antepõe ao saber do vulgo ou que se aproveita da sua ignorância ou emotividade, buscando seu apoio para fazer *expandir* ainda mais o sistema penal repressivo *injusto e seletivo*, que é exercido apenas contra alguns *bodes expiatórios* [...]. No plano político, o populismo se caracteriza pela manobra da vontade da massa, do povo, guiada por um líder carismático, que procura atender suas demandas e promover (tendencialmente) o exercício tirânico do poder [...]. No campo penal, a expressão ‘populismo’ vem sendo utilizada para designar uma específica forma de exercício (e de expansão) do poder punitivo [...], caracterizada pela instrumentalização ou exploração do senso comum, da vulgaridade e da vontade popular. Populismo penal, portanto, não pode se equiparar simplesmente ao punitivismo [...], sim, é sinônimo de hiperpunitivismo, de uma ‘economia penal excessiva’ ou grotesca [...], desnecessária, abusiva, que escamoteia a vontade popular, passando-lhe a ilusão de solução de um problema extremamente complexo [...]. A palavra ou categoria (sociológica) ‘populismo’ conta com múltiplos significados [...]. Na área da política criminal, no entanto, fala-se do discurso populista em tom acusatório, desqualificativo, denunciante, para exprimir uma oposição clara entre o saber científico e o saber criminológico, que por meio de técnicas específicas manipula a questão criminal (e a vontade da população, chamada de ‘opinião pública’) para atender interesses que transcendem o campo do sistema penal ou da prevenção geral do delito, posto que atrelado a racionalidades do exercício discriminatório (e conservador) do poder (ou do biopoder, diria Foucault), que é realizado para a

construindo o direito penal, aprimorando sua utilidade no intervencionismo estatal característica do Estado Democrático de Direito.

Winfried Hassemer, nesse sentido, denomina “direito de intervenção” o conjunto dos melhores instrumentos voltados a responder (melhor do que o Direito Penal) à pressão por solução de problemas atuais e futuros, em quatro situações consideradas essenciais.<sup>41</sup>

Necessário considerar, assim: a capacidade preventiva; a disposição e a atuação por instrumentos de controle e fiscalização; a cooperação com outros “âmbitos de competência” (“ramos” do direito); e um ordenamento processual com garantias “[...] empírica e normativamente adequadas às possibilidades operacionais do Direito de Intervenção”.<sup>42</sup>

Esse Direito de Intervenção deve dispor de “[...] possibilidades de sancionamento” e empregará, também, instrumentos jurídico-penais que serão, porém, voltados à “[...] realização de fins preventivos e não repressivos como resposta ao injusto e à culpabilidade”, pois “[...] um Direito de Intervenção não pode substituir sistematicamente o Direito Penal”.<sup>43</sup>

O fim da política criminal é a pesquisa das formas, meios e instrumentos mais adequados à questão criminal. O direito penal é uma forma de controle social, cuja função é proteger bens jurídicos de máxima importância e manter a “paz social”. Deve ter, assim, no centro de sua atuação, o homem, os direitos humanos e os direitos fundamentais.<sup>44</sup>

Esse aprimoramento volta-se à construção de uma prevenção penal mais *positiva* do que *negativa*, oposta retributividade desproporcional entre as figuras penais reciprocamente consideradas e à parcialidade no tratamento do criminoso, está relacionada às suas condições intelectuais, políticas e econômicas, características do intervencionismo penal brasileiro.

Nesse sentido, de conformidade com Juarez Cirino dos Santos, no Brasil atual, o estudo das funções das penas criminais demonstra “[...] o grau de esquizofrenia dos programas de política criminal”, porque discurso penal e realidade da pena caminham em direções contrárias”.<sup>45</sup>

É possível inferir, então, que o “populismo penal” contamina a *agenda* do planejamento estatal no que concerne à política criminal, produzindo um injustificado recrudescimento punitivo em detrimento da necessidade de aprimoramento de várias outras políticas públicas (sociais, econômicas, educacionais etc.).

A política criminal, ao contrário, deve se ater à tensão “[...] entre o ‘real’ e o ‘real’”, o primeiro relacionado às normas legais “reais” e o segundo relativo à sua “missão”. É necessário questionar se essa missão pode ser justificada, ampliada ou reduzida, pois: “[...] o legislador só pode ameaçar com uma pena de conduta humana, se for digna de punição”.<sup>46</sup>

Nesse sentido, uma política criminal racional não pode consistir, somente, em “[...] aceitar idéias sobre os méritos normativamente inaceitáveis, mas socialmente efetivos de punição, nem ignorar ou oprimir essas

---

manutenção de uma determinada (e injusta) ordem social (comandada, por seu turno, por uma específica ordem e ideologia econômicas [...], contra determinadas classes sociais, como forma de legitimar a dominação [...]). GOMES, Luiz Flávio; ALMEIDA, Débora de Souza. *Populismo penal midiático: caso mensalão, mídia disruptiva e direito penal crítico*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 18-26.

41 HASSEMER, Winfried. Desenvolvimentos previsíveis na dogmática do direito penal e na política criminal. *Revista Eletrônica De Direitos Humanos e Política Criminal*, n. 2, p. 1-16, abr. 2008. p. 12.

42 HASSEMER, Winfried. Desenvolvimentos previsíveis na dogmática do direito penal e na política criminal. *Revista Eletrônica De Direitos Humanos e Política Criminal*, n. 2, p. 1-16, abr. 2008. p. 13.

43 HASSEMER, Winfried. Desenvolvimentos previsíveis na dogmática do direito penal e na política criminal. *Revista Eletrônica De Direitos Humanos e Política Criminal*, n. 2, p. 1-16, abr. 2008. p. 13.

44 BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 8. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 34.

45 SANTOS, Juarez Cirino dos. Política criminal: realidade e ilusões do discurso penal. *Discursos Sediciosos*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 53-57, 2002. p. 13.

46 HASSEMER, Winfried; MUÑOZ CONDE, Francisco. *Introducción a la criminología y al derecho penal*. Valencia: Tirant lo Blanc, 1989. p. 65.

idéias porque elas não são normativas de recebimento”.<sup>47</sup>

A política criminal é a “ponte” e, de certa forma, a única via própria para ligar o direito penal e a criminologia. No sentido do escopo da política criminal, qual seja, a contenção e a luta contra a criminalidade, poderá haver, contudo, “[...] a tentação de atingi-lo através de todos os meios”.<sup>48</sup>

Assim como qualquer política pública, a política criminal tem as demandas sociais como um elemento indispensável. A agenda da política criminal deve, contudo, assim como as demais políticas públicas, levar em conta outros fatores no que concerne à sua construção e à sua concretização.

#### 4. A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA CRIMINAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA: O “MODELO INTEGRADO DAS CIÊNCIAS CRIMINAIS”

Não somente as demandas sociais devem ser consideradas no que concerne à formulação das políticas públicas. Evidente, portanto, que outros fatores devem ser levados em conta no durante essa construção. Essa conclusão deriva, até mesmo, da origem etimológica da expressão “política pública”.

O termo *latino* “política” engloba três outros que a Língua Inglesa diferencia: *polity*, para denominar as instituições políticas; *politics*, para os processos políticos; e *policy*, para os conteúdos da política.<sup>49</sup> *Policy* faz referência à configuração de programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material de decisões políticas.<sup>50</sup>

Assim, o processo de definição das políticas públicas para uma sociedade reflete tanto os conflitos de interesses quanto os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo.<sup>51</sup> Trata-se, portanto, de um processo “político” em sentido estrito.

Alguns elementos desse processo são os fatores culturais, construídos historicamente. São processos diferenciados de representação, aceitação, rejeição e incorporação das conquistas sociais de uma sociedade. É esse ponto que explica o sucesso ou o fracasso de uma *policy* e as diferentes soluções e padrões adotados nas intervenções públicas.<sup>52</sup>

Uma administração pública informada por uma concepção crítica de Estado e que considere que sua função é atender a sociedade como um todo deve priorizar ações “universalizantes” “[...] que possibilitem a incorporação de conquistas sociais pelos grupos e setores desfavorecidos, visando à reversão do desequilíbrio social”.<sup>53</sup>

Diversos fatores sociais devem ser considerados no processo de formulação de uma política pública, até mesmo em decorrência do fato de que se trata de um processo claramente “político”. Esses mesmos fatores devem ser considerados no que concerne à concretização dessas mesmas políticas.

O processo de “desenho” de uma política pública equivale a determinar seu conteúdo, sua substância, suas ferramentas, seus instrumentos e até mesmo sua “arquitetura”.<sup>54</sup> É necessário incorporar, também, os

47 HASSEMER, Winfried; MUÑOZ CONDE, Francisco. *Introducción a la criminología y al derecho penal*. Valencia: Tirant lo Blanc, 1989. p. 70.

48 COSTA, José Francisco de Faria. *Noções fundamentais de direito penal*. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2015. p. 69.

49 FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000. p. 216.

50 FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000. p. 216-217.

51 HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos CEDES*, ano 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. p. 38.

52 HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos CEDES*, ano 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. p. 39.

53 HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos CEDES*, ano 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. p. 39.

54 SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Policy Design. In: RABIN, Jack (Org.). *Encyclopedia of public administration and public*

símbolos e as construções sociais de seus participantes e seu entendimento das possibilidades de mudança repentina ou prolongada.<sup>55</sup>

Assim, a formação de um programa ou de uma *agenda* concentra toda uma complexa problemática de definição de problemas e agregação, representação e organização de interesses. Esse processo torna possível visualizar a percepção dos poderes públicos acerca do que se deve resolver.<sup>56</sup>

Nessa dinâmica de formação de uma *agenda* podem ser identificadas três “fases” que permitem que um tema receba a atenção necessária dos poderes públicos para integrar um programa: valorar o grau de apoio ou valor que o tema possa solicitar; valorar seu nível de impacto sobre a realidade social; e prever a viabilidade da solução prevista.<sup>57</sup>

Mesmo assim, é importante verificar a tradição de resposta dos poderes públicos diante da problemática levantada e elucidar a percepção dos afetados acerca da capacidade de resposta do sistema. Isso pode resolver dúvidas sobre o nível de resultados que esperam alcançar.<sup>58</sup>

A definição do problema e do campo de atuação de uma política pública não é algo objetivo. Em cada caso, dependerá da mobilização, da organização dos setores visados e de sua força e representatividade, de uma consideração objetiva e racional de sua existência e da avaliação das necessidades existentes e dos valores e objetivos visados.<sup>59</sup>

A importância das pessoas ou do grupo de pessoas afetados pela decisão não será aferida pelo tamanho do grupo, por sua relevância ou pela especificidade de sua composição; os principais fatores de avaliação serão a força, organização ou a capacidade de mobilização do grupo.<sup>60</sup>

A *agenda* corresponde à primeira fase da construção de uma política pública. Segue-se a efetiva implementação da política, que ocorrerá por intermédio de medidas legislativas, administrativas ou judiciais, dentre várias outras possíveis. Ocorre que, mesmo a partir da lógica “majoritária”, as políticas públicas não podem se desvincular dos direitos humanos.

O paradigma garantista contemporâneo, que se encontra “[...] para além dos discursos de (des)legitimação das políticas públicas que afetam os direitos humanos”, apresenta mecanismos voltados à avaliação da (in)idoneidade desses discursos no que concerne ao impulsionamento de “[...] ações cotidianas de efetivação de direitos”.<sup>61</sup>

Assim, a crítica criminológica baseada no garantismo, nesse quadro, pode ser capaz de, ao mesmo tempo, preservar a necessária vinculação aos direitos humanos e promover a desvinculação do direito penal às clássicas teorias retributivistas e preventivas negativas da pena.

Com base na crítica criminológica, assim, abrem-se as possibilidades para a construção da “melhor política criminal em um Estado de Direito”, que deve conciliar, da melhor forma possível, prevenção geral e a

---

*policy*. Nova York: Oxford University Press, 2005. p. 204.

55 SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Policy Design. In: RABIN, Jack (Org.). *Encyclopedia of public administration and public policy*. Nova York: Oxford University Press, 2005. p. 207.

56 SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. p. 208.

57 SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. p. 208.

58 SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. p. 209.

59 SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. p. 210.

60 SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. p. 215.

61 CARVALHO, Salo de. *Antimanual de criminologia*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 101-103.

prevenção especial voltada à integração social e a limitação do poder punitivo.<sup>62</sup>

Esses elementos limitadores são parte da política criminal no Estado de Direito. Se a legislação não permitir o desenvolvimento de uma política criminal correta e desejável, “[...] deve ser proposto ao legislador como um projeto de reforma”.<sup>63</sup> Uma política criminal razoável depende, assim, das repercussões sociais das medidas penais.<sup>64</sup>

Durante a construção de uma política criminal, tanto no que concerne à formação da *agenda* quanto na fase de “implementação”, deve haver uma autolimitação ao poder punitivo estatal. No mesmo sentido, a *agenda* de uma política criminal deve partir de estudos especificamente voltados à criminalidade.

A missão do direito penal é a realização do controle social daquilo que é intolerável, contexto no qual as demais normas de preservação da estrutura social resultam insuficientes. A moderna política criminal, assim, volta-se ao Direito Penal mínimo, por meio da descriminalização de condutas sem reflexo social suficiente para se exigir a atuação penal.<sup>65</sup>

É por isso que o debate sobre a política criminal sempre esteve vinculado aos campos do direito penal e da criminologia. Vários autores defendem que a política criminal e o direito penal devem ser exercitadas com base em um “modelo integrado” e, conseqüentemente, interdisciplinar.<sup>66</sup>

A política criminal, apesar de ser “[...] a pedra angular de todo o discurso legal-social da criminalização-descriminalização”, dependente do conhecimento empírico acerca da criminalidade, de seus níveis e de suas causas. Estas, porém, são objetos da Criminologia.<sup>67</sup>

A criminologia fornece “[...] o substrato analítico do fenômeno criminal” aos operadores jurídico-penais. A política criminal transforma as análises e orientações da criminologia em opções e estratégias concretas. O direito penal converte “[...] o saber criminológico aplicado pela política criminal em normas.”<sup>68</sup>

A formulação da *agenda* de uma política criminal passa, assim, pela observação dos estudos criminológicos, que serão transformados em planos de ação voltados à prevenção e ao combate à criminalidade, tendo em mente a ideia de autolimitação do poder punitivo para, em seguida, converter-se em medidas legislativas, administrativas e outras.

Entende Jorge de Figueiredo Dias que “[...] a dogmática penal somente pode evoluir ao levar em conta o trabalho criminológico e partindo da mediação político-criminal, voltada a esclarecer as finalidades e os efeitos esperados da aplicação do Direito penal”.<sup>69</sup>

A “integração” entre criminologia e dogmática penal, mediada pela política criminal, segue a mesma lógica da construção das demais políticas públicas, ou seja: uma primeira fase, de construção da *agenda* político-criminal; e uma segunda fase, de “implementação”, que ocorrerá por intermédio da transformação dogmático-penal.

Acerca dessa “sistemática”, Franz Von Liszt<sup>70</sup> foi o primeiro a pensar nas interrelações entre as bases

62 ROXIN, Claus. *La evolución de la Política criminal, el Derecho penal y el Proceso penal*. Valencia: Tirant lo Banch, 2000. p. 34.

63 ROXIN, Claus. *La evolución de la Política criminal, el Derecho penal y el Proceso penal*. Valencia: Tirant lo Banch, 2000. p. 34.

64 ROXIN, Claus. *La evolución de la Política criminal, el Derecho penal y el Proceso penal*. Valencia: Tirant lo Banch, 2000. p. 86-87.

65 SANTOS, José Eduardo Lourenço dos. *A derrotabilidade como mecanismo para um direito penal mínimo*: em respeito aos direitos fundamentais e a um estado democrático de direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 140-158.

66 GUINDANI, Miriam Krenzinger A. Sistemas de Política Criminal: retórica garantista, intervenções simbólicas e controle social punitivo. *Cadernos CEDES/IUPERJ*, v. 01. p. 01-19, 2005. p. 10.

67 DIAS, Jorge de Figueiredo. *Questões fundamentais do direito penal revisitadas*. São Paulo: RT, 1999. p. 23.

68 GUINDANI, Miriam Krenzinger A. Sistemas de Política Criminal: retórica garantista, intervenções simbólicas e controle social punitivo. *Cadernos CEDES/IUPERJ*, v. 01, p. 01-19, 2005. p. 10.

69 DIAS, Jorge de Figueiredo. *Questões fundamentais do direito penal revisitadas*. São Paulo: RT, 1999. p. 23.

70 Sobre Franz Von Liszt: “Nasceu a 2 de Março de 1851 em Vienna. Coursou as universidades de Göttingen e Heidelberg. Habilitou-se em 1875 como *Privat-docent* de direito penal na universidade de Graz. Em 1879 foi admittido como professor de direito penal e de processo civil na universidade de Giessen e em 1882 na de Marburg; d’ahi passou em 1889 para a de Halle, como professor de

do direito criminal, em um modelo tripartido, que chamou de “ciência conjunta do direito penal” (*gesamte Strafrechtswissenschaft*)<sup>71</sup>, compreendendo a ciência direito penal, a criminologia e a política criminal.<sup>72</sup>

A partir da cooperação entre as ciências, “[...] substituiu-se a ignorância mútua própria de *frères ennemis*”<sup>73</sup>, resultando em soluções justas para os casos concretos, adequadas ao sistema jurídico-penal, que “[...] supõe a ‘penetração axiológica’ do problema penal, que, no campo da dogmática, tem de ser feita buscando-se valorações político-criminais”<sup>74</sup>.

A crítica criminológica, no contexto do modelo de “ciência conjunta do direito penal” é, então, capaz de auxiliar na construção de uma política criminal voltada à (re)construção da dogmática penal de maneira a esclarecer as funções e os limites, bem como o âmbito, o nível e o grau de atuação do direito penal.

Isso porque a ciência penal integrada deve certificar-se “[...] das possibilidades de solução dos problemas pelo sistema jurídico-penal e demarcar os limites destas possibilidades”, pois “[...] defesa de exigências injustificadas ao Direito Penal por parte da Política Criminal” deve começar pela análise da capacidade do próprio sistema jurídico-penal.<sup>75</sup>

Deve identificar, também, as funções simbólicas do sistema jurídico-penal e suas possibilidades de apresentação e resposta”. O desenvolver o direito de intervenção deve levar em conta os limites do direito penal e a “cooperação com seu meio”, para que, em longo prazo, o sistema jurídico-penal possa ser desobrigado das tarefas que não pode cumprir.<sup>76</sup>

A “racionalização” desse direito de intervenção pode ser aplicada a todos os “grandes problemas modernos”, como: “[...] a corrupção; a dependência e o tráfico de drogas; a venda de produtos perigosos; o autoen-

---

direito penal e de direito internacional. Disputado, como Savigny, pelas universidades da Alemanha, não pôde aceitar os convites das de Bonn, Jena e Vienna. Juntamente com Dochow (substituído depois de sua morte por Lilienthal), fundou em 1881 a *Zeitschrift für gesamte Strafrechtswissenschaft* para servir de órgão à nova direcção científica em opposição ao espirito e ás idéas capitães da escola classica, que então preponderava, ou antes dominava exclusivamente na Alemanha. Com os professores van Hamel de Amsterdam e Prins de Bruxellas, promoveu a fundação da União Internacional de Direito Penal, destinada, segundo rezam os seus estatutos, a estudar a criminalidade e a repressão tanto no ponto de vista social como no ponto de vista jurídico e a trabalhar pela adopção deste, concepção e de suas consequências na sciencia e na legislação penaes. A seus esforços se deve a fundação de um *Kriminalistisches Seminar* com riquíssima bibliotheca, em 1888, em Marburg, donde passou para Halle. Instituto destinado a estudos especiaes sobre o direito penal, a sua influencia benefica se revela pelos seus numerosos trabalhos publicados periodicamente em fascículos e que já formam grossos volumes. Extensa é a lista de suas obras. O seu tratado de Direito Penal, publicado pela primeira vez em 1881, teve 7 edições até 1895, sempre aperfeiçoadas pelo autor de modo a acompanhar o progresso da sciencia e a pôr o livro ao corrente da litteratura e da jurisprudencia. [...] Falecido a 21 de Junho de 1919, em Seeheim, Áustria”. PEREIRA, José Hygino Duarte. Prefácio. In: VON LISZT, Franz. *Tratado de Direito Penal Alemão*. Rio de Janeiro: F. Briguiet & C, 1899. Tomo I. p. XXIX-XXX)

71 “O direito penal e a política criminal são sciencias do juríconsulto.[...] Só pela união e mutua influencia do direito penal e da política criminal completa-se a idéa da sciencia do direito penal (das *sciencas pénales*, como dizem os Francezes ) Oríal-as, desenvolve-las, transmiti-las, é a missão do criminalista, não é missão do medico, do sociólogo, do estatístico. Desde que não actue o pensamento de que o direito penal e a política criminal são dous ramos do mesmo tronco, duas partes do mesmo todo, que se tocam, se cruzam e se fructificam, e que, sem essa relação de mutua dependência, se desnaturam, é inevitável a decadência do direito penal. Será o perfeito conhecimento do direito vigente em todas as suas ramificações, sem completa posse da technica da legislação, sem o rigoroso freio do raciocínio logico-jurídico, a política criminal degenera em um racionalismo estéril a fluctuar desorientado sobre as ondas. Por outro lado, o direito penal perde-se em um formalismo infecundo e estranho á vida, si não for penetrado e guiado pela convicção de que o crime não é somente um idéia, mas um facto do mundo dos sentidos, um facto gravíssimo na vida assim do individuo como da sociedade; que a pena não existe por amor delia mesma, mas tem o seu fundamento e o seu objectivo na protecção de interesses humanos. Sem uma sciencia do direito penal voltada para a vida e ao mesmo tempo adstricta ao rigor das formas, a legislação penal converte-se em um jogo das opiniões do dia não apuradas, e a administração da justiça em um officio exercido com tédio. E somente da sciencia que o direito penal e a administração da justiça recebem a força vivificadora”. VON LISZT, Franz. *Tratado de Direito Penal Alemão*. Rio de Janeiro: F. Briguiet & C, 1899. Tomo I. p. 105.

72 DIAS, Jorge de Figueiredo. *Questões fundamentais do direito penal revisitadas*. São Paulo: RT, 1999. p. 24.

73 DIAS, Jorge de Figueiredo. *Questões fundamentais do direito penal revisitadas*. São Paulo: RT, 1999. p. 29.

74 DIAS, Jorge de Figueiredo. *Questões fundamentais do direito penal revisitadas*. São Paulo: RT, 1999. p. 35

75 HASSEMER, Winfried. Desenvolvimentos previsíveis na dogmática do direito penal e na política criminal. *Revista Eletrônica De Direitos Humanos e Política Criminal*, n. 2, p. 1-16, abr. 2008. p. 12-13.

76 HASSEMER, Winfried. Desenvolvimentos previsíveis na dogmática do direito penal e na política criminal. *Revista Eletrônica De Direitos Humanos e Política Criminal*, n. 2, p. 1-16, abr. 2008. p. 14.

cobrimento organizado, a crescente disposição à violência; e a criminalidade de crianças e adolescentes”.<sup>77</sup>

Tendo em vista o fato de a política criminal não estar imune aos influxos político-partidários que contam a formulação de qualquer política pública no Brasil, não seria recomendável deixar a dogmática penal ao sabor das inconstâncias do Legislativo, da Jurisprudência e da Doutrina Penal.

Como afirmou Claus Roxin, um sistema fechado se afasta da efetiva solução dos problemas jurídico-penais, pois “[...] isola a dogmática, por um lado, das decisões valorativas político-criminais, e por outro, da realidade social, ao invés de abrir-lhes os caminhos até elas”.<sup>78</sup>

Nesse sentido, o penalista germânico indaga: “De que serve, porém, a solução de um problema jurídico, que, apesar de sua linda clareza e uniformidade, é político-criminalmente errada? Não será preferível uma decisão adequada do caso concreto, ainda que não integrável no sistema?”.<sup>79-80</sup>

Uma dogmática penal distante da realidade exposta pela Criminologia torna-se estanque, divorciada das constantes modificações que impõem a (re)construção das políticas públicas em geral. Um modelo integrado entre as ciências penais, contudo, é capaz, ao menos, de amenizar essa situação de descompasso com as demandas sociais.

O Direito Penal se abre para um sistema que se refaz a cada dia. A dogmática é constantemente confrontada com novos problemas, ou com antigos problemas revisitados, “[...] à luz de uma nova ou mais perfeita compreensão da teleologia, da funcionalidade e da racionalidade do sistema, reclamam novas soluções”.<sup>81</sup>

A política criminal serve de “padrão crítico” sobre os limites e a legitimação do direito posto e “futuro”. Oferece critérios decisivos de determinação sobre os limites da punibilidade<sup>82</sup>. A elaboração de uma política criminal faz com que a dogmática penal se submeta, obrigatoriamente, à crítica criminológica, voltada ao seu aprimoramento.

Nesse mesmo sentido, a “unidade sistemática” que se estabelece entre a política criminal e o direito penal, derivada do modelo de “ciência conjunta do direito penal”, corresponde “[...] ao cumprimento de uma tarefa que é colocado a todas as esferas de nossa ordem jurídica”.<sup>83</sup>

O direito penal se torna a forma por meio da qual as finalidades político-criminais podem ser transferidas para o “modo da vigência jurídica”.<sup>84</sup> Assim, o divórcio entre construção a dogmática e os acertos político-criminais é uma impossibilidade. Não se pode “[...] jogar o trabalho dogmático-penal e o criminológico um contra o outro”.<sup>85</sup>

Essa transformação dos conhecimentos criminológicos em exigências político-criminais, e estas em normas jurídico-penais (“*de lex lata* ou *de lege ferenda*”), “[...] é um processo, em cada uma de suas etapas, necessário e importante para a obtenção do socialmente correto”.<sup>86</sup>

Assim, do mesmo modo que as demais políticas públicas, a política criminal se realiza em duas etapas

77 HASSEMER, Winfried. Desenvolvimentos previsíveis na dogmática do direito penal e na política criminal. *Revista Eletrônica De Direitos Humanos e Política Criminal*, n. 2, p. 1-16, abr. 2008. p. 14.

78 ROXIN, Claus. *Política criminal e sistema jurídico-penal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 7.

79 ROXIN, Claus. *Política criminal e sistema jurídico-penal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 7.

80 “A política criminal exige, em geral, que a pena, como meio, seja adequada ao fim (§ 12), isto é, seja determinada quanto ao gênero e à medida segundo a natureza do delinquente, a quem inflige um mal (lesa-os seus bens jurídicos - a vida, a liberdade, a honra e o patrimônio) para impedir que no futuro ele cometa novos crimes. Nesta exigência encontra-se, de um lado, o seguro critério para a crítica do direito vigente, e, do outro lado, o ponto de partida para o desenvolvimento do programa da legislação futura”. VON LISZT, Franz. *Tratado de Direito Penal Alemão*. Rio de Janeiro: F. Briguiet & C, 1899. Tomo I. p. 113.

81 DIAS, Jorge de Figueiredo. *Questões fundamentais do direito penal revisitadas*. São Paulo: RT, 1999. p. 40.

82 DIAS, Jorge de Figueiredo. *Questões fundamentais do direito penal revisitadas*. São Paulo: RT, 1999. p. 42.

83 ROXIN, Claus. *Política criminal e sistema jurídico-penal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 23.

84 ROXIN, Claus. *Política criminal e sistema jurídico-penal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 82.

85 ROXIN, Claus. *Política criminal e sistema jurídico-penal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 82.

86 ROXIN, Claus. *Política criminal e sistema jurídico-penal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 82.

separadas: uma fase de coleta de informes; e a implementação de efetivas estratégias para o combate à criminalidade<sup>87</sup>, que podem se corporificar em medidas legislativas, administrativas ou de outras espécies.

Na primeira fase, são recolhidos os dados criminológicos (e dos demais “ramos informadores”) sobre a origem e o funcionamento da atividade criminosa, bem como de áreas “sociais”, como administrativa, economia e educação, de modo a obter elementos acerca da estrutura das instituições socioadministrativas na atuação e prevenção/repressão do crime.<sup>88</sup>

O pressuposto científico retirado da Criminologia e das demais ciências que analisam a realidade social oferecerá as opções teóricas voltadas à solução da criminalidade; já a realidade “fática” deve indicar qual seria a solução mais apropriada dentre as várias possíveis.<sup>89</sup>

Na segunda fase, iniciam-se as escolhas sobre o melhor meio dentre os existentes e os propostos para implementação da política criminal com os menores custos sociais, econômicos, políticos e jurídicos, de modo a encontrar “[...] a melhor consecução do bem-estar social”.<sup>90</sup>

A política criminal, assim como qualquer política pública, não pode estar voltada à “[...] defesa dos interesses das classes detentoras do poder”. Não pode ser um instrumento de realização do poder político voltado à eliminação da resistência ideológica ou à proteção de bens jurídicos dos quais é detentora, “[...] em detrimento da maioria”.<sup>91</sup>

Uma legislação criminal (re)formulada a partir de uma política criminal construída sobre bases criminológicas é, dessa maneira, determinante para a evolução da dogmática jurídico-penal como um todo, por fazer com que se desvencilhe de questões político-partidárias, retributivistas e recrudescentes.

Nesse sentido, o sistema garantista, ao ser utilizado na “diagnose criminológica” (correspondente à primeira fase da construção da *agenda* da política criminal), volta-se à destituição das instituições jurídico-penais da “exclusividade de direitos”, possibilitando um “giro copernicano” nas teorias da pena e substituindo a noção clássica do “direito de punir”.<sup>92</sup>

A crítica sociológico-criminológica “alerta” as instituições legitimadas acerca das necessidades específicas de (re)construção das instituições penais, que devem ser entronizadas no momento da construção da *agenda* da política criminal que, por sua vez, poderá nortear a evolução da dogmática penal.

Observe-se que o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária determina que a política criminal seja normatizada, regulando a atuação das esferas de governo e dos poderes, competências, objetivos, papéis, responsabilidades, recursos, obrigações, dividindo riscos, oportunidades e estabelecendo formas de revisão, avaliação e monitoramento.<sup>93</sup>

A prevenção e o combate à criminalidade são demandas sociais que, assim como todas as demais, clamam pela formulação de uma *agenda*. A partir do modelo de “ciência conjunta do direito penal”, aprimora-se

87 MORAES, Maurício Zaoide de. Política criminal, Constituição e processo penal: Razões da Caminhada Brasileira para a Institucionalização do Caos. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 101, p. 403-430, jan./dez. 2006. p. 413.

88 MORAES, Maurício Zaoide de. Política criminal, Constituição e processo penal: Razões da Caminhada Brasileira para a Institucionalização do Caos. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 101, p. 403-430, jan./dez. 2006. p. 413.

89 MORAES, Maurício Zaoide de. Política criminal, Constituição e processo penal: Razões da Caminhada Brasileira para a Institucionalização do Caos. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 101, p. 403-430, jan./dez. 2006. p. 414.

90 MORAES, Maurício Zaoide de. Política criminal, Constituição e processo penal: Razões da Caminhada Brasileira para a Institucionalização do Caos. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 101, p. 403-430, jan./dez. 2006. p. 413.

91 MORAES, Maurício Zaoide de. Política criminal, Constituição e processo penal: Razões da Caminhada Brasileira para a Institucionalização do Caos. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 101, p. 403-430, jan./dez. 2006. p. 413.

92 CARVALHO, Salo de. *Antimanual de criminologia*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 103-115.

93 “Demandas: a) Institucionalização formal da política criminal e penitenciária por meio de norma que regule a atuação das diversas esferas de governo e poderes envolvidos, que defina de forma clara as competências, objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos. A norma deve também identificar e dividir riscos e oportunidades, bem como estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento da política”. BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária*. Brasília: Ministério da Justiça, 2015. p. 7.

a construção da política criminal, e, conseqüentemente, da dogmática jurídico-penal.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda não há um conceito único sobre as “políticas públicas”. Há, porém, bases conceituais comuns, especialmente no que concerne à sua “construção”. Até mesmo por serem “políticas”, é possível que fatores políticos possam influenciar as escolhas públicas, especialmente no Brasil.

A política criminal nasce, se concretiza e sofre os mesmos influxos de uma política pública “comum”, com algumas idiosincrasias. Há várias “espécies” de políticas públicas cujas diferenças são meramente ideológicas. É necessário buscar uma definição mais específica para o que seria a política criminal.

A política criminal também faz parte do planejamento estatal e, como as políticas públicas em geral, são forma de intervenção do Estado. É, também, indispensável ao seu desenvolvimento, especialmente no Brasil, caracterizado por uma modernidade “tardia” ou “periférica”.

O Estado intervém para modificar a sociedade, hodiernamente, com base em políticas públicas e, também por meio da política criminal. No Brasil, porém, o “populismo penal” contamina a *agenda* da política criminal, recrudescendo penas em detrimento do aprimoramento de outras políticas públicas.

A *agenda* da política criminal deve, assim, levar em conta outros fatores no que concerne à sua construção e concretização. Não apenas as demandas sociais devem ser consideradas na formulação dessas políticas, até porque se trata de um processo “político” em sentido estrito.

A *agenda* corresponde à primeira fase da construção de uma política pública. Durante a construção de uma política criminal, porém, deve haver uma autocontenção do poder punitivo estatal. A *agenda* de uma política criminal deve se originar de estudos voltados às questões penais.

A formulação da *agenda* de uma política criminal passa pela observação de estudos criminológicos, que serão transformados em planos de ação que, em seguida, poderão se converter em medidas concretas. A “integração” entre criminologia e dogmática penal, mediada pela política criminal segue a lógica das demais políticas públicas.

A política criminal não está imune aos influxos político-partidários, tampouco às inconstâncias do Legislativo, da jurisprudência e da doutrina. Ocorre que a dogmática penal distante da realidade criminológica se torna estanque, divorciada das modificações que impõem a (re)construção das políticas públicas.

Nesse sentido, o modelo integrado das ciências penais é capaz de amenizar o descompasso com as demandas sociais. A elaboração da política criminal faz com que a dogmática penal se submeta à crítica criminológica que pode, por seu intermédio, transformar-se em medidas legislativas, administrativas ou de outras espécies.

A legislação criminal (re)construída pela política criminal fundada na criminologia é determinante na evolução da dogmática penal. A prevenção e o combate à criminalidade, enquanto demanda social, a partir do modelo de “ciência conjunta do direito penal”, aprimora a construção da política criminal e, conseqüentemente, a própria dogmática penal.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. *A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea*. 1996. Tese (Doutorado) - Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.
- BARATTA, Alessandro. Política criminal: entre la política de seguridad e la política social. In: ELBERT, Carlos Alberto (Org.). *Criminología y sistema penal: compilación in memoriam*. Buenos Aires: Editorial B de F, 2004. p. 152-167. (Colección: Memoria Criminológica, 1)
- BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 8. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- BIRKLAND, Thomas. Models of the Policy Process. In: RABIN, Jack (Org.). *Encyclopedia of public administration and public policy*. Nova York: Oxford University Press, 2005. p. 188-191.
- BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária*. Brasília: Ministério da Justiça, 2015.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BUSATO, Paulo Cesar. *Direito penal: parte geral*. São Paulo: Atlas, 2013.
- CARVALHO, Salo de. *Antimanual de criminologia*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista dos Tribunais*, ano 86, n. 737, p. 39-48, mar. 1997.
- COSTA, José Francisco de Faria. *Noções fundamentais de direito penal*. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2015.
- DELMAS-MARTY, Mireille. *Os grandes sistemas da política criminal*. São Paulo: Manole, 2004.
- DIAS, Jorge de Figueiredo. *Questões fundamentais do direito penal revisitadas*. São Paulo: RT, 1999.
- DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco (Orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB, 2009. p. 99-128.
- ELBERT, Carlos Alberto (Org.). *Criminología y sistema penal: compilación in memoriam*. Buenos Aires: Editorial B de F, 2004. (Colección: Memoria Criminológica, 1)
- FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de direito penal: parte geral*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 3, n. 5, p. 100-114, ago./set. 2009.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.
- GALVÃO, Fernando. *Política criminal*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.
- GOMES, Luiz Flávio; ALMEIDA, Débora de Souza. *Populismo penal midiático: caso mensalão, mídia disruptiva e direito penal crítico*. São Paulo: Saraiva, 2013. (Coleção Saberes Monográficos)
- GUINDANI, Miriam Krenzinger A. Sistemas de Política Criminal: retórica garantista, intervenções simbólicas e controle social punitivo. *Cadernos CEDES/IUPERJ*, v. 1, p. 01-19, 2005.
- HASSEMER, Winfried. Desenvolvimentos previsíveis na dogmática do direito penal e na política criminal. *Revista Eletrônica De Direitos Humanos e Política Criminal*, n. 2, p. 1-16, abr. 2008.

- HASSEMER, Winfried; MUÑOZ CONDE, Francisco. *Introducción a la criminología y al derecho penal*. Valencia: Tirant lo Blanc, 1989.
- HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco (Orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB, 2009.
- HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos CEDES*, ano 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.
- MORAES, Maurício Zaoide de. Política criminal, Constituição e processo penal: Razões da Caminhada Brasileira para a Institucionalização do Caos. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 101, p. 403-430, jan./dez. 2006.
- MULLER, Pierre. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000.
- PEREIRA, José Hygino Duarte. Prefácio. In: VON LISZT, Franz. *Tratado de Direito Penal Alemão*. Rio de Janeiro: F. Briguiet & C, 1899. Tomo I. p. XXIX-LXXXIV.
- RABIN, Jack (Org.). *Encyclopedia of public administration and public policy*. Nova York: Oxford University Press, 2005.
- ROXIN, Claus. *La evolución de la Política criminal, el Derecho penal y el Proceso penal*. Valencia: Tirant lo Banch, 2000.
- ROXIN, Claus. *Política criminal e sistema jurídico-penal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- SANTOS, José Eduardo Lourenço dos. *A derrotabilidade como mecanismo para um direito penal mínimo: em respeito aos direitos fundamentais e a um estado democrático de direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- SANTOS, Juarez Cirino dos. Política criminal: realidade e ilusões do discurso penal. *Discursos Sediciosos*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 53-57, 2002.
- SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. p. 21-43.
- SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1.
- SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Policy Design. In: RABIN, Jack (Org.). *Encyclopedia of public administration and public policy*. Nova York: Oxford University Press, 2005. p. 204-208.
- SILVA SÁNCHEZ, Jesus Maria. Política criminal en la dogmática: algunas cuestiones sobre su contenido y límites. In: ROXIN, Claus. *La evolución de la Política criminal, el Derecho penal y el Proceso penal*. Valencia: Tirant lo Banch, 2000. p. 95-111.
- SMITH, Kevin; LARIMER, Christopher. *The public policy theory primer*. Boulder: Westview Press, 2009.
- SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. p. 199-219.
- VON LISZT, Franz. *Tratado de Direito Penal Alemão*. Rio de Janeiro: F. Briguiet & C, 1899. Tomo I.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.